

RENATA MARIM HAHON

CONSIDERAÇÕES SOBRE O FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

Uma análise da Questão de Ordem na Ação Penal 937

BRASÍLIA

2019

RENATA MARIM HAHON

CONSIDERAÇÕES SOBRE O FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

Uma análise da Questão de Ordem na Ação Penal 937

Trabalho de conclusão de curso, na modalidade Artigo Científico, apresentado como um dos requisitos para a obtenção de título de bacharel em Direito. Orientador: Marlon Eduardo Barreto

BRASÍLIA

2019

RENATA MARIM HAHON

CONSIDERAÇÕES SOBRE O FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

Uma análise da Questão de Ordem na Ação Penal 937

Trabalho de conclusão de curso, na modalidade Artigo Científico, apresentado como um dos requisitos para a obtenção de título de bacharel em Direito. Orientador: Marlon Eduardo Barreto

Brasília, ____ de _____ 2019

BANCA EXAMINADORA

Prof. Marlon Eduardo Barreto (Orientador)

Prof. Gabriel Haddad Teixeira (Examinador)

CONSIDERAÇÕES SOBRE O FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO

Uma análise da Questão de Ordem na Ação Penal 937

Renata Marim Hahon¹

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar os impactos das teses fixadas no julgamento da Questão de Ordem na Ação Penal Nº. 937, que foi afetada ao julgamento plenário do Supremo, e cujo Acórdão exarado na sessão de 03/05/2018 deu nova interpretação ao instituto do foro por prerrogativa de função, aplicando-o apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados a este, além do estabelecimento de um marco temporal para o término da alteração de competência. Ao fim, a partir do levantamento e análise de teses a favor e contra a mudança promovida em plenário, vislumbra-se a limitação como profícua, no sentido de ser mais atinente aos anseios jurídicos, políticos e sociais da atualidade. Ainda, serão analisados os reflexos desta decisão no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, conforme o princípio da simetria.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Direito penal. Competência. Foro por prerrogativa de função. Supremo Tribunal Federal. Superior Tribunal de Justiça. Princípio da simetria.

1. Introdução

O instituto do Foro especial por prerrogativa de função, ou “*foro privilegiado*”, como o termo é popularmente conhecido, consiste em uma das maneiras pelas quais é estabelecida a competência processual penal.

Entende-se competência como a delimitação do exercício do poder jurisdicional, de forma a organizar o Poder Judiciário e tornar mais eficiente a resolução das demandas. Competência penal, portanto, é a delimitação do exercício jurisdicional em matéria criminal, determinando qual juízo será responsável pelo processamento e julgamento de uma ação penal.

¹ Bacharel em Ciência Política pela Universidade de Brasília e Bacharelanda em Direito pelo Centro Universitário de Brasília.

O foro especial ocorre quando há uma alteração da competência originária, devido ao cargo público que a pessoa ocupa ou a função que ela desempenhe.

Nas palavras de Newton Tavares Filho²,

O foro especial por prerrogativa de função, ou foro privilegiado, é um instituto pelo qual se atribui a tribunais específicos da estrutura judiciária brasileira o poder de processar e julgar determinadas pessoas. Sua razão de ser é a especial posição política ou funcional ocupada por certas autoridades, que lhes vale um tratamento distinto daquele reservado aos demais cidadãos brasileiros.

João Trindade Cavalcante Filho e Frederico Retes Lima³, por seu turno, definem o foro por prerrogativa de função como o

direito concedido aos ocupantes de alguns cargos de serem julgados originariamente, e em especial nas ações de natureza penal, por determinados órgãos judiciais, designadamente os tribunais especificados na Constituição ou nas leis de regência, e não por aquele juiz de primeira instância que, em tese, seria o juiz natural da causa.

Na República Federativa do Brasil, o foro especial por prerrogativa de função está disciplinado no texto constitucional, Lei Maior do ordenamento jurídico brasileiro, e, ainda encontra demais regulamentações no Código de Processo Penal (Decreto-Lei 3.689/1941), entre os artigos 69 a 91.

Em todas estas esferas jurisdicionais, há o juiz de primeiro grau, e este, em regra, tem a competência originária – ou seja, cabe a ele conhecer e julgar as demandas em primeiro lugar. Mas essa competência pode ser alterada por algumas circunstâncias especiais, e uma delas se dá em razão da função pública ou cargo que a pessoa ocupa – hipótese prevista no Capítulo VII do Título V do Código de Processo Penal.

Por meio da previsão do instituto do foro especial por prerrogativa de função, ocorre uma alteração do órgão de competência originária para julgamento das ações penais de certas autoridades públicas, de forma que, ao invés das demandas irem naturalmente para o primeiro grau de jurisdição, elas podem ser direcionadas para os Tribunais de Justiça Estaduais (TJs), para os Tribunais Regionais Federais (TRFs), para o Superior Tribunal de Justiça (STJ) ou para o

² TAVARES FILHO, Newton. **O foro por prerrogativa de função no direito comparado**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. 2015. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2015_21981_foro-por-prerrogativa-de-funcao-no-direito-comparado_newton-tavares. Acesso em 20 set. 2019.

³ CAVALCANTE FILHO, J. T. & LIMA, F. R. **Foro, Prerrogativa e Privilégio (Parte 1): Quais e quantas autoridades têm foro no Brasil?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Abri/2017 (Texto para Discussão nº 233). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td233>. Acesso em: 25 abr. 2019. p. 2.

Supremo Tribunal Federal (STF), a depender do cargo ou função que a pessoa ocupe. É o que dispõe o artigo 84 do Código de Processo Penal:

Art. 84. A competência pela prerrogativa de função é do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, relativamente às pessoas que devam responder perante eles por crimes comuns e de responsabilidade.

A Constituição Federal de 1988, em seu dispositivo de nº 102, inciso I, alínea *b*⁴, dispõe que é competência do Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, as ações penais comuns cometidas por Presidente da República, Vice-Presidente, membros do Congresso Nacional, os seus próprios Ministros e o Procurador Geral da República.

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;

O mesmo dispositivo, na alínea *c*, traz que o STF também é o órgão originário competente para julgar os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente nas infrações penais comuns e crimes de responsabilidade.

Em suma, não se submetem a um juiz de primeira instância o Presidente da República, o Vice Presidente da República, os Ministros do Executivo, os Ministros do Poder Judiciário (STF, STJ, TST, TSE e STM), os Juízes e Desembargadores, os Comandantes das Forças Armadas, os Governadores de Estado e Prefeitos de Municípios, os membros do Poder Legislativo como Senadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais, os chefes de missão diplomática permanente, os membros do Ministério Público (Promotores e Procuradores), Ministros do TCU, os conselheiros de Tribunais de Contas Estaduais, os Secretários Estaduais, além de outras funções em que o foro seja determinado pelas constituições estaduais, nos casos em que não haja afronta ao princípio da simetria.

No tocante ao estabelecimento de foro nas constituições estaduais, os autores João Trindade Cavalcante Filho e Frederico Retes Lima esclarecem que:

Todas as Constituições Estaduais – referência que, daqui por diante, englobará também a Lei Orgânica do Distrito Federal – preveem foro especial para autoridades

⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 abr. 2019.

dos Estados ou Municípios. Em alguns casos, apenas se estende a autoridades estaduais o foro já previsto na CF (como é o caso da atribuição do foro ao Governador) ou se adota o critério federal, com certa simetria. Outras, porém, atribuem prerrogativa de foro a autoridades sem qualquer tipo de equivalente na CF, como defensores públicos, procuradores de estado, etc.⁵

Ainda acerca do estabelecimento de foro por prerrogativa de função nas constituições estaduais, os autores esclarecem que:

Essa possibilidade de as constituições estaduais atribuírem foro a autoridades que não possuem essa prerrogativa, nem de forma equivalente, na CF, pode ser apontada como a responsável pela ampliação da quantidade de agentes públicos sujeitos a foro especial no Brasil. Não se traça, aqui, um juízo de valor sobre esse poder estadual, mas, em termos quantitativos, é de causar espécie, por exemplo, que algumas constituições estaduais, ao atribuírem foro especial a vereadores, ampliem o quantitativo de pessoas sujeitas a julgamento em tribunais na escala dos milhares (4.578 vereadores na Bahia, por exemplo).⁶

De qualquer modo, a razão de ser do instituto em questão consiste na proteção da função pública que a pessoa exerce, e não na proteção da pessoa em si. Em tese, o papel do foro especial por prerrogativa de função consiste em garantir o livre exercício da função pública àqueles detentores de cargos politicamente relevantes, seja em âmbito nacional, estadual ou municipal.

Por meio de tal garantia, a autoridade pública não se submete aos poderes condenatórios de um juiz singular que, teoricamente, poderia ser mais facilmente influenciado por questões de política local, procedendo a um julgamento partidário, de forma que, sendo o julgamento procedido por um órgão colegiado, haveria maior tecnicidade neste.

Além disso, o foro funcionaria para que se mantivesse os pesos e contrapesos inerentes a um sistema democrático de direito, “uma vez que a submissão dos Chefes dos Poderes e seus maiores representantes às decisões e vontades de um Juiz de primeira instância criaria uma subordinação, incompatível com este sistema, dos Poderes Executivo e Legislativo em relação ao Judiciário”.⁷

⁵ CAVALCANTE FILHO, J. T. & LIMA, F. R. Foro, **Prerrogativa e Privilégio (Parte 1): Quais e quantas autoridades têm foro no Brasil?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Abri/2017 (Texto para Discussão nº 233). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td233>. Acesso em: 25 abr. 2019. p. 13-14.

⁶ CAVALCANTE FILHO, J. T. & LIMA, F. R. Foro, **Prerrogativa e Privilégio (Parte 1): Quais e quantas autoridades têm foro no Brasil?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Abri/2017 (Texto para Discussão nº 233). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td233>. Acesso em: 25 abr. 2019. p. 15.

⁷ SAMPAIO, Lucas Bento. Foro privilegiado: ter ou não ter, eis a questão? **Jusbrasil**, 2015. Disponível em: <https://lucasbentosampaio.jusbrasil.com.br/artigos/316590509/foro-privilegiado-ter-ou-nao-ter-eis-a-questao>. Acesso em: 25 abr. 2019.

Ou seja, em relação à determinados cargos públicos, devido a importância de suas atividades e o perigo inerente a estas, faz-se necessária a concessão de determinadas garantias, dentre elas a do foro especial, de forma que sua atividade não seja violada e que ela possa ser exercida sem que a pessoa seja submetida a interesses escusos dos possíveis prejudicados. A prerrogativa de foro, portanto, se mostra como um importante instrumento de garantia do exercício desimpedido da função pública, evitando que os atores políticos, no exercício de suas atribuições, sejam alvo de perseguição política.

Na lição de Tourinho Filho, o foro por prerrogativa de função não consiste em um privilégio,

o que seria odioso, mas de uma garantia, de elementar cautela, para amparar, a um só tempo, o responsável e a Justiça, evitando, por exemplo, a subversão da hierarquia, e para cercar o seu processo e julgamento de especiais garantias, protegendo-os contra eventuais pressões que os supostos responsáveis pudessem exercer sobre os órgãos jurisdicionais inferiores.⁸

2. O instituto do foro por prerrogativa de função no Brasil e no mundo

Em levantamento realizado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa no ano de 2017, demonstrou-se que aproximadamente 55 mil pessoas no Brasil contam com foro especial. Segundo o estudo, “o total de autoridades com foro por prerrogativa de função, previsto tanto na CF quanto nas constituições estaduais, resulta no espantoso número de 54.990 autoridades.”⁹. Esses agentes contam com a prerrogativa do foro em função do cargo que ocupam, fato que leva o país a ser um dos mais generosos do mundo na aplicação desse instituto.

No julgamento da questão de ordem na Ação Penal 937¹⁰, o STF tratava a respeito da ação penal proposta pelo Ministério Público Eleitoral do Rio de Janeiro em face de Marcos da Rocha Mendes, que teria, durante as eleições municipais de 2008, praticado o crime de captação ilícita de sufrágio – corrupção eleitoral, nos termos do art. 299 do Código Eleitoral,

⁸ TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Código de Processo Penal Comentado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 362.

⁹ CAVALCANTE FILHO, J. T. & LIMA, F. R. Foro, Prerrogativa e Privilégio (Parte 1): Quais e quantas autoridades têm foro no Brasil? Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Abri/2017 (Texto para Discussão nº 233). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td233>. Acesso em: 25 abr. 2019.

¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AP 937 Questão de Ordem**. Direito constitucional e processual penal. Questão de ordem em ação penal. Limitação do foro por prerrogativa de função aos crimes praticados no cargo e em razão dele. Estabelecimento de marco temporal de fixação da competência. [...]. 03 maio 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4776682>. Acesso em: 25 abr. 2019. p. 808.

mas que, devido as diversas mudanças de cargo público, o juízo competente para o julgamento da ação foi, também, diversas vezes modificado.

A ação foi afetada ao julgamento plenário do Supremo, sendo suscitada a questão de ordem com o intuito de se verificar a possibilidade de restringir a abrangência do foro. A razão de ser desse julgamento em plenário é, segundo o relator, Ministro Luís Roberto Barroso, atribuir uma leitura mais limitativa às normas da Constituição Federal que tratam acerca dos casos de foro por prerrogativa de função.

Isto porque, ao procedermos uma análise do instituto em outros países, verifica-se que a amplitude do foro especial no ordenamento jurídico brasileiro ultrapassa, e muito, a extensão de tal instituto em outros países – não apenas em relação à quantidade de autoridades amparadas, mas também a quantidade de condutas ilícitas abarcadas.

Segundo o Ministro Luís Roberto Barroso, quando do julgamento em plenário da Questão de Ordem na Ação Penal 937,

os países que instituem a prerrogativa de foro, em regra, o fazem apenas quanto a atos ilícitos praticados por autoridades “no exercício de suas funções”, como é o caso de Portugal, França e Holanda. Ao considerar os desenhos institucionais e sistemas normativos adotados em diversos países, é possível identificar com maior clareza as inconsistências e os problemas na esfera nacional.

Nas palavras do Ministro, o sistema do foro por prerrogativa de função previsto na nossa Constituição Federal e nas Constituições Estaduais “abrange gente demais”.¹¹ O Ministro acredita que, para o ideal trato dessa questão, seria necessária a promulgação de uma Emenda Constitucional, de forma a se regulamentar exatamente a extensão e a aplicabilidade do instituto, no entanto, ainda em sede de julgamento plenário, é possível restringir sua abrangência e limitar seus casos de aplicação.

Estudos de direito comparado mostram que o Brasil é o país que prevê o maior número de hipóteses de foro especial em sua Constituição. A esse respeito, Newton Tavares Filho¹² esclarece que:

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AP 937 Questão de Ordem**. Direito constitucional e processual penal. Questão de ordem em ação penal. Limitação do foro por prerrogativa de função aos crimes praticados no cargo e em razão dele. Estabelecimento de marco temporal de fixação da competência. [...]. 03 maio 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4776682>. Acesso em: 25 abr. 2019. p. 785.

¹² TAVARES FILHO, Newton. **O foro por prerrogativa de função no direito comparado**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. 2015. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2015_21981_foro-por-prerrogativa-de-funcao-no-direito-comparado_newton-tavares. Acesso em 20 set. 2019. p. 11.

Vê-se, portanto, que a lógica que preside a atribuição de um foro especial por prerrogativa de função é semelhante em todos os países: o reconhecimento da especial relevância de uma função exercida por uma autoridade pública, e a designação de um órgão mais elevado na hierarquia institucional do Estado para processá-lo e julgá-lo. Na prática, entretanto, essa lógica levou às mais diferentes configurações concretas, não existindo uma sistemática homogênea – cada país escolheu um sistema que lhe é peculiar. **Nenhum país estudado, entretanto, previu tantas hipóteses de foro privilegiado como a Constituição brasileira de 1988.** (grifo nosso).

Parte da doutrina e da jurisprudência acredita que isso acaba gerando uma disfuncionalidade no sistema judiciário, tendo em vista sobrecarregar de processos penais, que demandam análise de fatos e produção de provas, uma corte que não foi estruturada com tal fim.

O raciocínio do citado Ministro vai no sentido de que, ao julgar diversos agentes públicos como se tribunal criminal de primeiro grau fosse, as cortes superiores acabam se afastando de sua função precípua, que é a análise de teses de direito com patente repercussão social ou jurídica. Não apenas ocorre o desvirtuamento da função primordial da corte suprema, como o julgamento acaba sendo prejudicado.

Isto porque, e ainda conforme o pensamento do Ministro, além de os processos em trâmite no STF demorarem, em média, um tempo muito mais longo para serem julgados – o que acaba gerando um grande contingente de processos que são arquivados sem que haja o julgamento do mérito, tendo em vista a prescrição da pretensão punitiva ou a declinação de competência – o fato de o Supremo não ter estrutura e aporte para lidar com essa quantidade de processos, e a natureza das questões que o seu processamento demandam, faz com que essa corte não desempenhe tal tarefa de modo adequado, como os juízos de primeiro grau o fariam.

A esse respeito, o Ministro Luiz Fux acrescentou que os processos no Supremo Tribunal Federal têm sua duração mais demorada porque o STF tem jurisdição sobre todo o território nacional, sendo sua competência bastante larga, julgando múltiplas matérias, o que causa uma enorme diferença em relação a varas especializadas que apenas julgam um tipo de caso. Assim se explica a demora na emissão de decisões pelo STF. Por isso, a duração razoável de um processo no Supremo é bem mais demorada, pois os processos têm uma duração compatível com o volume de litígios que lá são julgados.

O Ministro Alexandre de Moraes, em seu voto, discordou, em parte, de Luís Roberto Barroso, afirmando a inexistência de pesquisas e estudos estatísticos que comprovem o aumento da impunidade, ou uma falta de efetividade das ações penais contra detentores do

foro antes e depois do alargamento de suas hipóteses. Ou seja, Moraes diz não haver pesquisas que comparem a efetividade do processamento das ações penais na primeira instância em comparação ao STF, em oposição ao que tenta imprimir Luís Roberto Barroso em seu voto.

Para o Ministro Alexandre de Moraes, em suma, não há que se falar em maior eficiência do Supremo ou da primeira instância no julgamento das ações penais, *in verbis*: “não há fundamento técnico-científico para a afirmação de que uma instância jurisdicional é melhor ou pior no combate à corrupção que as demais.”¹³ Isto porque, nas palavras dele, não há uma instância que pretenda combater mais a corrupção do que a outra. O que existe é a imprescindibilidade de aprimoramento da legislação e dos procedimentos, de modo que todas as instâncias se mostrem suficientes no combate à impunidade.

3. A disfuncionalidade do instituto

A Constituição Federal de 1988, ao trazer as disposições atinentes ao foro por prerrogativa de função, acabou por deixar algumas brechas que suscitaram divergências na aplicação do instituto, o que gerou insegurança jurídica e fez surgir uma miríade de críticas em relação ao foro. A consequência disso foi que alguns agentes públicos passaram a se utilizar dessas brechas para manipular o andamento processual.

A esse respeito, o Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, afirma ser a favor da “supressão pura e simples de todas as hipóteses constitucionais de prerrogativa de foro em matéria criminal”¹⁴. O Ministro Luís Roberto Barroso concordou com o posicionamento de Celso de Mello ao afirmar que “mesmo quem defende a ideia de que o foro por prerrogativa de função não é um mal em si, na sua origem e inspiração, não tem como deixar de reconhecer que, entre nós, ele se tornou uma perversão da Justiça”¹⁵.

O STF adotava, até o julgamento da questão de ordem na AP 937, em maio de 2018, a visão de que o foro por prerrogativa de função seria aplicado aos agentes públicos previstos

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AP 937 Questão de Ordem**. Direito constitucional e processual penal. Questão de ordem em ação penal. Limitação do foro por prerrogativa de função aos crimes praticados no cargo e em razão dele. Estabelecimento de marco temporal de fixação da competência. [...]. 03 maio 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4776682>. Acesso em: 25 abr. 2019. p. 842.

¹⁴ Celso de Mello critica foro por prerrogativa de função. Revista **Consultor Jurídico**. 26 fev. 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-fev-26/celso-mello-defende-fim-foro-prerrogativa-funcao>. Acesso em: 07 maio 2019.

¹⁵ Barroso diz que foro privilegiado representa 'perversão da Justiça'. **O Globo**, 17 fev. 2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/barroso-diz-que-foro-privilegiado-representa-perversao-da-justica-20940589>. Acesso em: 07 maio 2019.

no art. 102, inciso I, b da CF, independentemente da natureza do crime que tenham praticado, e mesmo àqueles crimes praticados antes da investidura no cargo.

Ocorre que tal interpretação acerca da extensão do instituto acabava por gerar, nas palavras de Luís Roberto Barroso, uma “falta de efetividade mínima do sistema penal”¹⁶, o que representaria até mesmo uma disfuncionalidade do instituto do foro, que deveria servir para garantir o livre exercício das funções, mas acabava servindo para assegurar a impunidade.

Além de todo o exposto, outro ponto contraproducente acerca do foro por prerrogativa de função, especialmente no STF, é que, segundo alguns autores, ele acaba por violar o preceito do duplo grau de jurisdição, uma vez que, depois de apreciada pelo STF, não existe outra instância de apelação da ação, convertendo-se esta em instância única. Com isso, pode-se considerar que Brasil transgredir tratados internacionais de direitos humanos dos quais é signatário.

Segundo o doutrinador Gustavo Badaró,

o princípio do duplo grau de jurisdição assegura o direito ao reexame das decisões por um órgão jurisdicional diverso daquele que as proferiu. (...) o duplo grau de jurisdição significa que, salvo nos casos de competência originária dos Tribunais, o processo deve ser examinado uma vez em primeiro grau de jurisdição e reexaminado uma segunda vez em sede recursal pelo Tribunal. O exame direto pelo Tribunal da matéria constitui supressão do primeiro grau de jurisdição, o que também viola o princípio do duplo grau de jurisdição.”¹⁷.

Ainda segundo Badaró, além do fundamento jurídico para o preceito do duplo grau de jurisdição – tendo em vista este ser um princípio constitucional implícito – existe, também, uma razão política, que consiste no fato de que, em um ordenamento democrático, para que o poder estatal não se afigure como irrestrito, o que denota uma característica absolutista, suas decisões devem estar sujeitas ao reexame, por outra instância, de modo que, “a ausência do controle daria ao titular de tal decisão um poder ilimitado e absoluto, o que não pode ser aceito em um Estado de Direito.”¹⁸

¹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AP 937 Questão de Ordem**. Direito constitucional e processual penal. Questão de ordem em ação penal. Limitação do foro por prerrogativa de função aos crimes praticados no cargo e em razão dele. Estabelecimento de marco temporal de fixação da competência. [...]. 03 maio 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4776682>. Acesso em: 25 abr. 2019. p. 780.

¹⁷ BADARÓ, Gustavo. **Processo Penal**: Série Universitária. Editora Campus. 2012. p. 32.

¹⁸ BADARÓ, Gustavo. **Processo Penal**: Série Universitária. Editora Campus. 2012. p. 33.

Antes de o STF decidir que o foro só seria aplicado nos casos de crimes praticados durante a vigência do cargo e em razão deste, este instituto era bastante criticado, tendo em vista a amplitude de sua abrangência.

Sabemos que o Congresso Nacional conta com quinhentos e treze Deputados e oitenta e um Senadores, que se cometessem crimes, como o de homicídio, roubo, abuso sexual, tráfico de drogas ou quaisquer outras infrações penais, mesmo que não tivessem relação alguma com o exercício da função, seriam julgados pelo Supremo Tribunal Federal, que é um órgão colegiado, composto por apenas onze Ministros, e que é responsável por uma enorme gama de outros julgamentos – o que acabava por abarrotar uma corte eminentemente política com ações que, por vezes, não tinham relação alguma com o mandato parlamentar.

Os tribunais superiores não foram essencialmente programados para julgar esse tipo de demanda, enquanto os juízes de primeira instância o são. Isto porque, em regra, os tribunais superiores não fazem análise dos fatos e das provas, ou seja, não se atém às questões materiais, mas processuais.

Tal despreparo estrutural desses tribunais para o processamento desse tipo de demanda ocasiona uma falta de efetividade na aplicação da Justiça, e esta conclusão é corroborada pelo fato de que, estabelecido o instituto do foro privilegiado na Constituição em 1988, a primeira condenação à pena privativa de liberdade pelo STF só ocorreu no ano de 2010, como demonstra o advogado criminalista Roberto Delmanto Junior em matéria para o Estadão, intitulada Reforma Política e Igualdade no Judiciário¹⁹:

Acontece que os tribunais nunca estiveram preparados para instruir processos. O exemplo do STF é emblemático. Desde 1988, somente em 2010 um deputado federal - José Tático (PTB-MG) - acabou condenado a efetiva pena privativa de liberdade: sete anos de prisão. E seu julgamento só ocorreu, como observou o Estado no editorial O atoleiro do Supremo (30/9, A3), porque ele estava na iminência de completar 70 anos, o que ensejaria a prescrição.

Antes da fixação das teses pelo STF na AP 937, se o parlamentar renunciasse ao cargo ou perdesse o mandato enquanto a ação penal ainda estivesse em processamento, os autos desceriam para o juiz singular de primeiro grau, e a instrução começaria outra vez. Esse “sobe e desce” do processo (uma vez que, se o parlamentar for novamente eleito, os autos subiriam

¹⁹ DELMANTO, Roberto Jr. Reforma política e igualdade no judiciário. **Estadão Política**, 19 nov. 2010. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,reforma-politica-e-igualdade-no-judiciario,642461>. Acesso em: 07 maio 2019.

de novo para o STF) propiciava a ocorrência da prescrição, restando extinta a punibilidade e, em última instância, favorecendo a impunidade.

Um caso ilustrativo desse chamado favorecimento da impunidade ocorreu em 2007, quando o então Deputado Ronaldo Cunha Lima, do PSDB da Paraíba, deixou o cargo, em clara manobra para não ser julgado pelo STF pelo crime de tentativa de homicídio. O julgamento estava marcado para o dia 5 de novembro de 2007, e o deputado renunciou no dia 31 de outubro do mesmo ano, ou seja, apenas cinco dias antes do julgamento.

À época, o então Ministro Joaquim Barbosa posicionou-se contra tal atitude, dizendo que considera a manobra “um escárnio para com a justiça brasileira e especialmente para com o Supremo Tribunal Federal”. E complementou dizendo que “ele tem direito de renunciar, mas é evidente a segunda intenção. O que ele fez foi impedir que a Justiça funcionasse.”²⁰

Ronaldo Cunha Lima estava sendo processado por tentativa de homicídio, e com a sua renúncia ao cargo de Deputado, o processo não seria mais julgado pelo Supremo Tribunal Federal, e sim pela Vara Criminal do estado da Paraíba. A “escolha” de Cunha Lima de ser julgado pelo juiz da Paraíba pode ter sido influenciada pelo fato de o juiz provavelmente estar sob a esfera de influência política do ex-Deputado.

Também é importante relembrar o caso de Eduardo Azeredo, ex-governador do Estado de Minas Gerais, que renunciou ao cargo em 2014, após ter sido denunciado pelo Procurador Geral da República pelos crimes de peculato e lavagem de dinheiro, ocorridos durante o “mensalão tucano”. Com a renúncia, Azeredo perdeu o foro especial e seu processo, que antes era de competência do Supremo Tribunal Federal, passou para a 9ª Vara Criminal de Belo Horizonte e, com isso, Azeredo ganhou um tempo de, aproximadamente, 21 meses até a sentença da juíza de primeira instância, além de ter mais possibilidades de recorrer da decisão.²¹

Mas os parlamentares citados não foram os únicos a utilizarem o foro especial por prerrogativa de função como instrumento para driblar a efetividade da Justiça no caso concreto. Podemos ainda mencionar, dentre tantos outros, o caso de Natan Donadon.

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ministro afirma que com renúncia do deputado Federal Ronaldo Cunha Lima ação penal não será julgada pelo STF. **Notícias STF**. 31 out. 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/vernoticiadetalle.asp?idconteudo=75737>. Acesso em: 07 maio 2019.

²¹ OLIVEIRA, Mariana. STF decide que Azeredo será julgado por mensalão tucano na 1ª instância. **G1 política**. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/03/stf-decide-que-azeredo-sera-julgado-por-mensalao-tucano-na-1-instancia.html>. Acesso em: 17 abr. 2018.

Sobre este caso, a pesquisadora Eloísa Machado de Almeida, em reportagem para o site Justificando, esclarece que:

Talvez o caso mais emblemático da questão seja o de Natan Donadon, que respondia pelo crime de formação de quadrilha e peculato. Também detentor de mandato eletivo, Donadon renunciou ao seu cargo na iminência de ser julgado pelo Supremo. Por uma ampla maioria, vencido apenas o ministro Marco Aurelio, o Supremo identificou uma clara tentativa de manipular a jurisdição do tribunal e fraudar a aplicação da lei; foi afinal condenado.²²

Tais atitudes por parte de algumas autoridades públicas mostravam um claro desvio de finalidade das atividades política e jurisdicional, além de configurar-se em verdadeiro privilégio a poucos concedido, pois apenas uma elite política, ou aqueles que se encontram próximos do poder (o que consiste em uma fração ínfima da população brasileira) têm essa prerrogativa de driblar a justiça e “escolher” o órgão competente para seu julgamento. É daí que vem a alcunha, por muitos considerada de forma pejorativa, de *"foro privilegiado"*.

4. Divergências acerca da aplicação do foro por prerrogativa de função

Dentre as principais questões que pairavam na doutrina e na jurisprudência acerca do foro antes do julgamento da questão de ordem na AP 937, havia a dúvida acerca da possibilidade de, caso o detentor do foro por prerrogativa de função renunciasse ao cargo antes do julgamento pelo órgão competente, o processo seria remetido para o tribunal agora competente para o julgamento, ou permanecer naquele que foi uma vez o competente para o julgamento da ação?

A relevância dessa questão se dá pelo fato de que muitos agentes estavam se utilizando dessa mudança do juízo competente (a partir da abdicação do cargo ou ingresso em outro) para postergar o julgamento, e quem sabe até mesmo alcançar a prescrição.

Outro tema que gerava divergências na aplicação do instituto em questão se dava relativamente à possibilidade de aplicação do foro por prerrogativa de função a crimes cometidos fora do lapso temporal de exercício do cargo, de modo que, por exemplo, se um candidato a deputado federal cometesse um crime e, durante o curso da ação penal, fosse eleito, o processo sairia do juízo de primeira instância no qual estava incurso e subiria para o STF?

²² ALMEIDA, Eloísa Machado. Antes do STF se engajar no mensalão, o foro privilegiado sofria duras críticas. **Justificando**. Disponível em: <http://www.justificando.com/2017/03/03/antes-do-stf-se-engajar-no-mensalao-o-foro-privilegiado-sofria-duras-criticas/>. Acesso em: 03 jun. 2019.

Além disso, haviam divergências na doutrina e na jurisprudência acerca da perspectiva de aplicação do foro por prerrogativa de função a crimes que não tenham relação com o cargo ou função exercida, de modo que, se um parlamentar federal cometesse um homicídio contra sua esposa, por exemplo, o processo também seria julgado pelo STF, uma vez que a Constituição estabelece que o órgão competente para julgar crimes de membros do Congresso Nacional é o STF?

Estas são apenas algumas das questões que suscitavam divergência na aplicação e interpretação do instituto em todo o país.

O julgamento da questão de ordem na AP 937 no STF, em maio de 2018, além de outras votações ocorridas no mesmo período nas sessões plenárias do STF, foram de suma importância para esclarecer diversas imprecisões que existiam acerca do foro por prerrogativa de função, de forma a uniformizar sua aplicabilidade, dando maior segurança jurídica aos cidadãos brasileiros.

No julgamento da Questão de Ordem na Ação Penal 937, os Ministros decidiram sobre a perpetuação da jurisdição daqueles que possuem a prerrogativa de foro especial e, por qualquer motivo, abdicam do cargo antes do julgamento da ação. Caso o agente assim proceda após o despacho que intima as partes a apresentarem suas alegações finais (ou seja, após concluída a instrução processual), o processo não mais será remetido a outro órgão, mas permanecerá sob a jurisdição daquele em que o processo já estava em curso.

Tal prorrogação, em tese, garante a efetividade da prestação jurisdicional e evita que agentes se utilizem da prerrogativa de foro para driblar, indefinidamente, a concretização da justiça.

Esta não é a primeira vez em que o Supremo faz uma interpretação restritiva em relação ao regramento das prerrogativas aplicadas aos agentes públicos. De forma similar, já decidiu o STF – realizando interpretação limitante de suas competências constitucionais – quando condicionou a imunidade parlamentar material à premissa de que a declaração tivesse relação com o exercício do mandato.

Neste julgamento, o Supremo entendeu que a imunidade material se aplicaria tão somente aos discursos que guardassem relação com o mandato parlamentar. Segundo o Ministro Celso de Mello, o acionamento da prerrogativa institucional da imunidade material só seria legítimo quando a manifestação do parlamentar tenha se dado no exercício do mandato ou

em razão deste.

5. A Questão de Ordem na AP 937 e seus impactos

Ao final das votações, foi resolvida a questão de ordem com a fixação das seguintes teses:

- i) O foro por prerrogativa de função aplica-se apenas aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e relacionados às funções desempenhadas; e
- ii) Após o final da instrução processual, com a publicação do despacho de intimação para a apresentação de alegações finais, a competência para processar e julgar ações penais não será mais afetada em razão de o agente público vir a ocupar outro cargo ou deixar o cargo que ocupava, qualquer que seja o motivo.

A mudança indicada por Luís Roberto Barroso, Ministro Relator da AP 937 no Supremo, vai no sentido de que, feita a instrução processual da ação em um determinado juízo, a partir do momento em que for determinado às partes que apresentem alegações finais, perpetua-se a jurisdição. Então, mesmo que o agente venha a deixar o cargo em que ocupa, a jurisdição se prorrogará naquele mesmo juízo. Ainda, esclareceu o Ministro que:

se o fato foi praticado quando o indivíduo era candidato a prefeito, e se o foro beneficia quem é deputado, neste caso não se aplica o foro, porque, quando o fato foi praticado, o candidato a prefeito, evidentemente, não era membro do Congresso Nacional. Como tampouco acho que se deva aplicar a regra do foro por prerrogativa por um fato que não guarde nenhuma conexão com o mandato.²³

Conforme pesquisa elaborada pela FGV com o intuito de analisar a tramitação de processos perante o Supremo Tribunal Federal, o V Relatório Supremo em Números²⁴, apenas 1,04% das decisões em ações penais são de condenação ou condenação parcial. Na maioria das ações, o mérito nem chega a ser apreciado pelo Supremo, em razão do declínio de competência ou da prescrição. A definição de perpetuação da jurisdição com o despacho para oferecimento de alegações finais serve justamente para combater a problemática do declínio de competência.

²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AP 937 Questão de Ordem**. Direito constitucional e processual penal. Questão de ordem em ação penal. Limitação do foro por prerrogativa de função aos crimes praticados no cargo e em razão dele. Estabelecimento de marco temporal de fixação da competência. [...]. 03 maio 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4776682>. Acesso em: 25 abr. 2019. p. 792.

²⁴ FALCÃO, Joaquim *et al.* **V Relatório Supremo em Números: o foro privilegiado e o Supremo**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017.

Tais situações têm como resultado a impunidade de uma parcela da população brasileira, justamente a parcela que goza dos maiores benefícios sociais e melhor qualidade de vida, tendo em vista as condições financeiras dos agentes políticos.

Portanto, podemos considerar essa decisão do STF como exitosa, no sentido de dar um fim às tentativas de burlar o julgamento realizadas por alguns de políticos que, buscando retardar o andamento processual, com o fim de atingir a prescrição, renunciavam ao cargo dias antes do julgamento.

Nesse sentido, o julgamento da questão de ordem na AP 937 foi essencial ao tema e causou grandes impactos na aplicação do instituto dali em diante. No relatório, o Ministro Roberto Barroso esclareceu sobre a sua relevância política, jurídica e social, afirmando que:

Para assegurar que a prerrogativa de foro sirva ao seu papel constitucional de garantir o livre exercício das funções – e não ao fim ilegítimo de assegurar impunidade – é indispensável que haja relação de causalidade entre o crime imputado e o exercício do cargo. A experiência e as estatísticas revelam a manifesta disfuncionalidade do sistema, causando indignação à sociedade e trazendo desprestígio para o Supremo.²⁵

No trecho acima colacionado, o Ministro trata acerca da importância de delimitação do alcance do foro privilegiado, uma vez que a imprecisão acerca de sua aplicação acaba por perverter a original razão de ser do instituto, que se trata de uma garantia ao desimpedido exercício do cargo público.

Em outras palavras, quando o Supremo toma para si o papel de exercer a jurisdição penal de primeiro grau, ele acaba por se desviar de sua atribuição fundamental, qual seja, a de Guardião da Constituição e de condutor das importantes matérias de alcance nacional. Nas palavras de Luís Roberto Barroso, tal desvirtuamento representa “uma total anomalia para uma corte constitucional”.²⁶

6. Reflexos do julgamento da questão de ordem no STJ quando julgamento da ação penal

866

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AP 937 Questão de Ordem**. Direito constitucional e processual penal. Questão de ordem em ação penal. Limitação do foro por prerrogativa de função aos crimes praticados no cargo e em razão dele. Estabelecimento de marco temporal de fixação da competência. [...]. 03 maio 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4776682>. Acesso em: 25 abr. 2019. p. 780.

²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AP 937 Questão de Ordem**. Direito constitucional e processual penal. Questão de ordem em ação penal. Limitação do foro por prerrogativa de função aos crimes praticados no cargo e em razão dele. Estabelecimento de marco temporal de fixação da competência. [...]. 03 maio 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4776682>. Acesso em: 25 abr. 2019. p. 787.

Após o julgamento da questão de ordem na AP 937 no Plenário do STF, em maio de 2018, e a fixação das teses de que o foro por prerrogativa de função seria aplicado somente aos crimes cometidos durante o exercício do cargo e em razão deste, bem como a prorrogação da competência após o final da instrução processual, o STJ, quando em julgamento da Ação Penal nº 866-DF (2013/0258052-5), sob relatoria do Ministro Luis Felipe Salomão, aplicando o princípio constitucional da simetria, ordenou a remessa dos autos à Justiça da Paraíba de ação penal em face do governador Ricardo Vieira Coutinho, por crimes que ele teria praticado antes de assumir o cargo.

O mencionado princípio da simetria, segundo a definição de Francisco Mafra, consiste no “princípio federativo que exige uma relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal e as Constituições dos Estados-Membros.”²⁷ Tal disposição pode ser verificada no art. 25, *caput*, da CF, que prevê que: “os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e Leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”.²⁸

Sobre a competência do STJ relativa ao foro por prerrogativa de função, a Constituição Federal, em seu art. 105, inciso I, alínea *a*, dispõe que compete ao Superior Tribunal de Justiça, processar e julgar, originariamente, nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais.

Podemos extrair do voto do Relator o seguinte trecho acerca da limitação interpretativa aplicada pelo STF ao instituto do foro por prerrogativa de função:

Trata-se da chamada redução teleológica, ou, de forma mais geral, da aplicação da técnica de dissociação, que consiste em reduzir o campo de aplicação de uma disposição normativa a somente uma ou algumas das situações de fato previstas por ela segundo uma interpretação literal, que se dá para adequá-la à finalidade da norma. Nessa operação, o intérprete identifica uma lacuna oculta (ou axiológica) e a corrige mediante a inclusão de uma exceção não explícita no enunciado normativo, mas extraída de sua própria teleologia. Como resultado, a norma passa a se aplicar apenas a parte dos fatos por ela regulados. A extração de cláusulas de exceção implícitas serve, assim, para concretizar o fim e o sentido da norma e do sistema normativo em

²⁷ MAFRA, Francisco. *Ciência de Direito Constitucional. Âmbito Jurídico*. 2005. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/ciencia-de-direito-constitucional/>. Acesso em: 20 ago. 2019.

²⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 abr. 2019.

geral. Essa técnica não constitui nenhuma novidade para o STF, que já realizou, em diversas hipóteses, a interpretação restritiva das competências previstas na Constituição por meio da inclusão de cláusulas de exceção que reduzem seu alcance. Nesse sentido, a jurisprudência do tribunal tem enfatizado a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal, atuando na condição de intérprete final da Constituição, proceder a construção exegética do alcance e do significado das cláusulas constitucionais que definem a própria competência originária desta Corte (ADI 2797). Em verdade, quase nenhuma competência jurisdicional prevista na Constituição permanece imune à interpretações que limitem a abrangência que, *prima facie*, parecem ter.²⁹

Em sua exposição, o Ministro do STJ elencou uma gama de casos em que o STF promoveu uma interpretação restritiva de normas constitucionais, de forma melhor adequá-las ao sentido e à finalidade da norma. Segundo o Ministro, nestes casos, “a adoção de interpretação mais abrangente implicaria clara ofensa a preceitos fundamentais da Constituição.”³⁰

Por fim, o Ministro Luis Felipe Salomão assim decidiu:

Nessa conformidade, reconhecida a inaplicabilidade da regra constitucional de prerrogativa de foro ao presente caso, por aplicação ao princípio da simetria e em consonância com a decisão da Suprema Corte antes referida, determino a remessa dos autos ao Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, para distribuição a uma das Varas Criminais da Capital, e posterior prosseguimento da presente ação penal perante o juízo competente.

Deste modo, é possível verificarmos que a fixação de teses no julgamento da questão de ordem na AP 937 no STF teve reflexos diretos na distribuição de competências de outros tribunais, afetando diretamente o quantitativo de ações em trâmite nos tribunais de todo o país.

7. Conclusão

Com base nos apontamentos traçados durante esta pesquisa, conclui-se que as limitações no instituto do foro especial por prerrogativa de função serviram para dar

²⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **APn: 866 DF 2013/0258052-5**. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Ricardo Vieira Coutinho. Decisão. 1. Diante da recente e notória decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal [...]. 05 maio 2018. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/576452962/acao-penal-apn-866-df-2013-0258052-5>. Acesso em 20 ago. 2019.

³⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **APn: 866 DF 2013/0258052-5**. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Ricardo Vieira Coutinho. Decisão. 1. Diante da recente e notória decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal [...]. 05 maio 2018. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/576452962/acao-penal-apn-866-df-2013-0258052-5>. Acesso em 20 ago. 2019.

modernidade ao instituto e adaptá-lo melhor aos anseios sociais, possibilitando sua melhor aplicação.

Nesse sentido, após a nova interpretação conferida em julgamento, que restringiu a abrangência do foro tanto relativamente à quantidade de crimes amparados, quanto relativamente à limitação temporal (com a prorrogação da competência após o despacho para apresentação das alegações finais), o instituto fica mais próximo de corresponder aos anseios constitucional, social e político da atualidade.

Com o julgamento da questão de ordem na AP 937, o STF promoveu “mutação constitucional em sentido técnico”³¹, ou seja, a corte alterou um juízo até então consolidado acerca da extensão do foro por prerrogativa de função, porque a realidade fática das circunstâncias também mudou, de maneira que o entendimento até então adotado estava apresentando consequências práticas prejudiciais ao bom funcionamento da justiça.

Segundo Vladimir Passos de Freitas, a importância desse julgamento consiste no fato de que,

com o aumento do interesse da população pelas atividades do Poder Judiciário do a exibição dos julgamentos do STF pela TV, a sociedade conscientizou-se do fiasco das ações penais originárias. E da cobrança resultou nova interpretação da Corte Suprema, a respeito do assunto. Houve sensibilidade da Corte para perceber que a tolerância com a ineficiência do sistema estava chegando ao limite.³²

É possível concluir que essa interpretação mais restritiva do foro serve para efetivar o princípio da igualdade, no sentido de que, conceder a alteração da competência para um agente público, por atos que não tenham relação alguma com o mandato, (e ainda, com isso, possibilitar que tal competência seja repetidamente alterada, alcançando a prescrição da pretensão punitiva estatal ou dificultando a produção probatória), pode acabar representando um privilégio, tendo em vista ser uma manobra para driblar a aplicação de uma sanção penal, a poucos concedida.

Além disso, é parte do princípio republicano e da efetivação de um Estado Democrático de Direito que os agentes públicos respondam por seus atos e respeitem a lei,

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AP 937 Questão de Ordem**. Direito constitucional e processual penal. Questão de ordem em ação penal. Limitação do foro por prerrogativa de função aos crimes praticados no cargo e em razão dele. Estabelecimento de marco temporal de fixação da competência. [...]. 03 maio 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4776682>. Acesso em: 25 abr. 2019. p. 791.

³² FREITAS, Vladimir Passos. Reflexos da decisão do STF sobre o foro por prerrogativa de função. **Conjur**. 6 maio 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-06/segunda-leitura-reflexos-decisao-stf-foro-prerrogativa-funcao#sdendnotel1sym>. Acesso em 15 maio 2019.

assim como os demais cidadãos, de forma que, o modo como o instituto do foro por prerrogativa de função estava se operando, acabava por representar um desrespeito a tais princípios, gerando uma insustentabilidade no modelo então aplicado.

Referências

ALMEIDA, Eloísa Machado. Antes do STF se engajar no mensalão, o foro privilegiado sofria duras críticas. **Justificando**. Disponível em <http://justificando.cartacapital.com.br/2017/03/03/antes-do-stf-se-engajar-no-mensalao-o-foro-privilegiado-sofria-duras-criticas/>. Acesso em: 03 jun. 2019.

ALENCAR, Kennedy. Fim do foro privilegiado tem prós e contras. **Blog do Kennedy**. Disponível em <http://www.blogdokennedy.com.br/fim-de-foro-privilegiado-tem-pros-e-contras/>. Acesso em: 03 jun. 2019.

BADARÓ, Gustavo. **Processo Penal**: Série Universitária. Editora Campus. 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AP 937 Questão de Ordem**. Direito constitucional e processual penal. Questão de ordem em ação penal. Limitação do foro por prerrogativa de função aos crimes praticados no cargo e em razão dele. Estabelecimento de marco temporal de fixação da competência. [...]. 03 maio 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4776682>.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **APn: 866 DF 2013/0258052-5**. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Ricardo Vieira Coutinho. Decisão. 1. Diante da recente e notória decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal [...]. 05 maio 2018. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/576452962/acao-penal-apn-866-df-2013-0258052-5>. Acesso em 20 ago. 2019.

CAVALCANTE FILHO, J. T. & LIMA, F. R. **Foro, Prerrogativa e Privilégio (Parte 1): Quais e quantas autoridades têm foro no Brasil?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Abri/2017 (Texto para Discussão nº 233). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td233>. Acesso em: 25 abr. 2019.

CONSULTOR JURÍDICO. Para Barroso, STF pode restringir foro especial antes de emenda constitucional. **Conjur**, [S.l.], 16 fev. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-16/barroso-stf-limitar-foro-especial-antes-qualquer-pec>. Acesso em: 07 maio 2019.

D'ELIA, Mirella. Ministro do STF reage à renúncia de Ronaldo Cunha Lima. **Site G1**. Disponível em <http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL165107-5601,00-MINISTRO+DO+STF+REAGE+A+RENUNCIA+DE+RONALDO+CUNHA+LIMA.html> acesso em 07 de maio de 2019.

DELMANTO, Roberto Jr. Reforma política e igualdade no judiciário. **Estadão Política**, 19 nov. 2010. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,reforma-politica-e-igualdade-no-judiciario,642461>. Acesso em: 07 maio 2019.

DALLARI, A. A. Foro por prerrogativa de função – na prática, a teoria é outra. **Conjur**, [S.l.], 16 mar. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mar-16/interesse-publico-foro-prerrogativa-funcao-pratica-teoria-outra>. Acesso em: 07 maio 2019.

FALCÃO, Joaquim *et al.* **V Relatório Supremo em Números: o foro privilegiado e o Supremo**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2017.

FREITAS, Vladimir Passos. Reflexos da decisão do STF sobre o foro por prerrogativa de função. **Conjur**. 6 maio 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-06/segunda-leitura-reflexos-decisao-stf-foro-prerrogativa-funcao#sdendnote1sym>. Acesso em 15 maio 2019.

GALVÃO, Jorge Octávio Lavocat. Três argumentos para manter o foro por prerrogativa de função. **Consultor Jurídico**. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2017-mar-04/observatorio-constitucional-tres-argumentos-manter-foro-prerrogativa-funcao>. Acesso em: 03 jun. 2019.

MAFRA, Francisco. Ciência de Direito Constitucional. **Âmbito Jurídico**. 2005. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/ciencia-de-direito-constitucional/>. Acesso em: 20 ago. 2019.

MAZLOUM, Ali. Juizado especial pode ser a solução para prerrogativa de foro. **Consultor Jurídico**. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2016-mai-10/ali-mazloun-juizado-especial-solucao-foro-especial>. Acesso em: 03 jun. 2018.

OLIVEIRA, Mariana. STF decide que Azeredo será julgado por mensalão tucano na 1ª instância. **G1 política**. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/03/stf-decide-que-azeredo-sera-julgado-por-mensalao-tucano-na-1-instancia.html>. Acesso em: 17 abr. 2018.

TAVARES FILHO, Newton. **O foro por prerrogativa de função no direito comparado**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. 2015. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema6/2015_21981_foro-por-prerrogativa-de-funcao-

no-direito-comparado_newton-tavares. Acesso em: 20 set. 2019.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Código de Processo Penal Comentado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 362.

SAMPAIO, Lucas Bento. Foro privilegiado: ter ou não ter, eis a questão? **Jusbrasil**, 2015. Disponível em: <https://lucasbentosampaio.jusbrasil.com.br/artigos/316590509/foro-privilegiado-ter-ou-nao-ter-eis-a-questao>. Acesso em: 25 abr. 2019.